



## ЦЕНТР ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Крещатик 10Б, #410  
252001 Киев  
Украина

Тел.. (38-044) 228-8660/ 228-1349  
Факс (38-044) 228-8660/ 228-1349  
E-mail: case@case.kiev.ua

## КОММЕНТРИЙ К ПРОЕКТУ БЮДЖЕТА УКРАИНЫ НА 2001 ГОД

Магдалена Томчинска

e-mail: magdat@hiid.kiev.ua  
magda@case.com.pl

**5 сентября 2000**

## **ОБЩИЙ ОБЗОР**

22 июня 2000 Украинский Парламент одобрил резолюцию бюджета на 2001 год. Согласно этой резолюции бюджет 2001 года должен быть бездефицитным, основываться на новом Налоговом кодексе, который предусматривает сокращение числа существующих налогов и снижение их ставок. В середине августа Министерство финансов представило проект бюджетного предложения, которое предусматривает сбалансированный бюджет, где консолидированные поступления и затраты по отдельности оставляют 47 млрд. гривен. Предусматривая нулевой дефицит, проект бюджета 2001 является частью дальнейших усилий направленных на начавшееся в 2000 году реформирование фискального сектора. В 2000 году впервые за время независимости украинские власти пытаются привести в исполнение бездефицитный бюджет (согласно украинской методологии). Однако, принимая во внимание полугодичный опыт трудностей связанных с выполнением сбалансированного бюджета, появляются сомнения в том, что такое обязательство можно выполнить в следующем году. Кроме того, проект бюджета на 2001 год считается сбалансированным только по украинской методологии, по причине включения приватизационных поступлений в доходную часть бюджета. Включение одноразовых приватизационных поступлений в доходную часть бюджета считается искусственной мерой, и как таковая, не создает достаточного давления для дальнейшей фискальной корректировки. Таким образом, проект государственного бюджета Украины на 2001 год, согласно международным стандартам, следует считать дефицитным. Проект бюджета, предусматривающий избыток (предпочтительно согласно международным бухгалтерским стандартам) будет способствовать, по крайней мере, сбалансированному исполнению бюджета. Таким образом можно было бы получить возможность для традиционной секвестрации затрат, в том случае если у правительства возникнет проблема недостаточных поступлений в бюджет. Несмотря на то, что долговое бремя бюджета следующего года остается высоким, Министерство финансов не планирует принимать избыточный бюджет, так как продолжает надеяться на возобновление внешнего финансирования после заключения окончательного соглашения с МВФ. Правительство должно представить Проект Государственного бюджета Украины к 15 сентября 2000 года.

## **ОСНОВНЫЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ**

Министерство финансов предлагает бюджет на 2001 год с нулевым дефицитом. Размер поступлений и затрат консолидированного бюджета составляет 46 889 миллионов гривен. Между государственным бюджетом и внебюджетными фондами консолидированный бюджет распределяется в такой пропорции: 39 100 миллионов гривен и 7 789 миллионов гривен соответственно.

В основу бюджета положены следующие предпосылки макроэкономических показателей представленных Министерством экономики:

1. Рост реального ВВП составит 4 процента
2. ИПЦ в среднем увеличится на 19,5 %
3. Средний обменный курс составит 6,6 гривни за доллар США

Консолидированный бюджет должен составить приблизительно 25 % ВВП. Доля поступлений в ВВП остается почти на прошлогоднем уровне, однако, она может оказаться недостаточной, если принять во внимание тот факт, что Украине нужно финансировать комплексные экономические реформы. Соответствующая доля бюджетных затрат может отображать меры направленные на реструктуризацию правительственных затрат при условии успешного воплощения пакета необходимых реформ. С другой стороны, процесс реформ накладывает на правительство очень высокие финансовые ограничения. В процессе планирования бюджетных затрат следует осознать и принять во внимание достаточно ограниченные возможности дальнейшего уменьшения правительственных затрат.

## **ОСНОВНЫЕ НЕДОСТАТКИ И РИСКИ**

### **1. Нереалистичный прогноз макроэкономических показателей**

Оценка успешного бюджетного исполнения основывается на прогнозе номинального ВВП, инфляции и бюджетных поступлений, подготовленных группой экономического моделирования Центра экономических и социальных исследований CASE. Специалисты CASE предполагают следующие результаты, что касается основных макроэкономических показателей на 2001 год:

1. Реальный рост ВВП составит 1.6 %
2. К концу года монетарная база увеличится на 25 %
3. ИПЦ в среднем возрастет на 19.5 %
4. Обменный курс к концу декабря 2001 года составит 6,7 гривни за доллар США

Представленные выше предположения существенно отличаются от макроэкономических предпосылок, использованных правительством в процессе формирования бюджета по отношению к одному очень важному показателю: темпы роста реального ВВП. **По подсчетам Министерства экономики реальный рост ВВП составит 4 процента, именно эту цифру и использовало Министерство финансов в проекте бюджета - следует отметить, что это слишком оптимистическая, а, следовательно, и нереалистическая величина.** Ожидается, что в следующем году прекратится воздействие благоприятных нынешних факторов, которые существенно способствовали росту ВВП в 2000 году. Это связано с замедлением роста внешнего спроса на украинский экспорт. Что касается внутреннего спроса, мы прогнозируем существенное увеличение спроса на инвестиции, умеренное возрастание частного потребления и уменьшение правительственного потребления, что собственно отражает попытки фискальной консолидации. К

тому же, в следующем году будет отсутствовать характерный для нынешнего года эффект низкой статистической базы. Таким образом, прогнозируемый рост ВВП на 2001 год ожидается ниже, чем в текущем году, и составит только 1,6%. Следовательно, представленные несоответствия прогнозируемых темпов роста реального ВВП (а соответственно и номинального значения ВВП) повлияют на прогнозы номинальных поступлений в бюджет, которые по этой причине оказываются преувеличенными. В этом кроется опасность невыполнения сбалансированного бюджета на 2001 год. К сожалению, год за годом украинские власти не могут разработать надежный механизм бюджетного планирования. Неспособность Украины решить эту проблему ведет к тому, что реальные поступления в бюджет постоянно ниже от запланированных.

## **2. Неадекватная база бюджетных поступлений**

Проект бюджета на 2001 год был подготовлен на основе ныне действующей налоговой системы. Однако практически параллельно с принятием бюджета на 2001 год украинский парламент должен принять новый Налоговый кодекс. Таким образом, **прогнозы бюджетных поступлений основаны на налоговом регулировании, которое, возможно, не будет действовать во время выполнения бюджета.** Проект Налогового Кодекса был представлен Кабинетом Министров для первого чтения в Верховном Совете. Проект содержит много положений, одобрение которых существенно изменит налоговую систему. К сожалению, окончательная форма налогового законодательства может, в результате различных политических процессов, отличаться от представленной версии. К тому же, по мнению зарубежных экспертов (CASE, IIID, Varents Group) не смотря на некоторые улучшения в Украинской налоговой системе, которые предусматривает проект Налогового Кодекса, они все же не позволяют решить нескольких важных проблем таких как: усиление ненадлежащей пропорции между прямым и косвенным налогообложением, слишком быстрые темпы сокращения ставок налогообложения, ограниченное сокращение количества налогов, недостаточная отмена налоговых льгот и освобождений от оплаты налогов, включая налог на доходы физических лиц, налога на прибыль предприятий и налога на добавленную стоимость. Следовательно внедрение нового налогового кодекса, как это предусматривается в его проекте, приведет к значительному фискальному кризису и не будет иметь позитивный эффект на экономику. Для решения этих вопросов рекомендуется как можно быстрее предпринять соответствующие действия, для того, чтобы заменить нынешний проект на пересмотренный проект Налогового Кодекса еще до того, как парламент будет рассматривать Налоговый Кодекс во втором чтении, которое планируется на сентябрь месяц.

По мнению экспертов Varents Group **принятие проекта Налогового Кодекса ограничит общую сумму налоговых поступлений в 2001 на 3,2 млрд. гривен, а в 2002 году на 5, 0 млрд. гривен.** Такое снижение налоговых поступлений составляет 14% налоговых поступлений ожидаемых в 2002 году. Даже если предположить, что снижение налоговых ставок будет способствовать повышению экономической активности или же сокращению размеров теневой экономики, сокращение налоговых поступлений все равно остается значительным. Если предположить самый благоприятный эффект, то

экономическое воздействие от сокращения налоговых ставок может генерировать дополнительные поступления в размере 0,5 млрд. гривен до 0, 8 млрд. гривен, а это означает дальнейшее существование финансового разрыва. Никаких альтернативных мер, компенсирующих потерю поступлений пока не разработано. Таким образом для того, чтобы компенсировать нехватку поступлений правительству следует рассмотреть меры направленные на существенное сокращение затрат, или альтернативные менее дорогостоящие для бюджета сценарии налоговой реформы.

Кроме того, в коротко срочной перспективе предлагаемые изменения в налоговую систему вряд ли смогут существенно позитивно повлиять на темпы роста ВВП. Прогноз CASE о 1,6 % росте ВВП, базируется на предположении о дальнейшем действии старого Налогового Кодекса.

Все эти факторы негативно воздействуют на процесс формирования бюджета. **Представленные выше результаты свидетельствуют о том, что правительство (при отсувии информации об окончательной ситуации на базе поступлений и перспективном влиянии налоговой реформы на экономический рост) должно быть очень осторожным в прогнозах роста ВВП и бюджетных поступлений.** Нельзя ни в коем случае нереалистически завышать основные показатели.

## **2. Затраты**

Существует серьезная опасность, **что завышение макроэкономических и фискальных показателей в процессе формирования бюджета может привести к повторению проявлений тенденции завышения потенциала затрат.** Затраты консолидированного бюджета постоянно не имели достаточного финансирования, а следовательно все последние годы не выполнялись, так как это предусматривается законом. Профинансированные затраты составили 84% - 96,5% от выделяемых средств в течение 1995-1999. В 2000 году может возникнуть та же проблема. В течение года Министерство финансов несколько раз сообщало о возможном секвестре государственного бюджета. Тем не менее, рассмотрение данного вопроса уже несколько раз откладывалось. В течение первого полугодия поступления в государственный и местные бюджеты составили 19 429 млн. гривен или 45% от годовой суммы запланированной Министерством финансов. В середине августа власти подтвердили необходимость ограничить правительственные затраты в 2000 году. Недофинансирование одобренных и выделяемых бюджетом средств является прямым результатом недостоверных бюджетных прогнозов и трудностей со сбором бюджетных поступлений. **Есть весомые основания предполагать, что в следующем году та же хорошо известная практика секвестрации будет использована в случае проблем с бюджетными поступлениями.** Это противоречит идее бюджетной прозрачности. Доверие к способности правительства надлежащим образом сформировать бюджет ослабевает, когда бремя слабых бюджетных процедур возлагается на экономику и общество в целом.

## **3. Обслуживание долга и приватизация.**

По данным Министерства финансов в следующем году **затраты на обслуживание долга составят одну пятую общей суммы бюджетных затрат.** В апреле 2000 года Министерство финансов провело масштабную реструктуризацию своих обязательств по внешнему долгу со сроком выплаты в 2000-2007 году, и обменял их на новые Евробонды. Выплаты по этим евробондам должны начаться в марте 2001 года. Принимая во внимание ограниченность внешнего финансирования практически в течение всего 2000 года, и неясные перспективы в этой сфере на следующий год, правительство должно быть особенно заинтересовано в принятии реалистического сбалансированного и предпочтительно бюджета с избытком (согласно стандартам МВФ) на следующий год.

Правительство предполагает, что приватизационные поступления будут одним из ключевых источников финансирования затрат, связанных с обслуживанием долга. Министерство финансов прогнозирует получения приблизительно 1 млрд. долларов от продажи государственных предприятий. Тогда как на нынешний год планы приватизационных поступлений составляли лишь половину этой суммы. В течение первого полугодия нынешнего года приватизация шла по намеченному плану, однако, в последующие месяцы ожидается существенное замедление этого процесса. Кроме того, вполне возможно, что некоторые тендеры будут отложены до следующего года. Таким образом, возникает вопрос о **возможности успешного сбора предполагаемых приватизационных поступлений в 2001 году без реального ускорения приватизационного процесса в таких ключевых секторах как распространение и выработка электроэнергии, телекоммуникация, металлургия и химическая промышленность.** Следует отметить, что это непосредственно связано с дерегуляцией инфраструктурных секторов, а также с устранением политических барьеров в этой сфере.

## **ВЫВОДЫ**

Во избежание трудностей с выполнением бюджета 2001 года Министерство финансов **должно формировать проект бюджета на основе надлежащего прогноза макроэкономических показателей.** Для решения этих вопросов мы рекомендуем, чтобы Министерство экономики как можно скорее пересмотрело свои прогнозы, и чтобы пересмотренный проект бюджета был представлен на рассмотрения парламента уже к 15 сентября. **Реалистичный бюджет на 2001 год это экономическая необходимость и одно из основных требований МВФ.** Эксперты МВФ считают, что принятие реалистического бюджета на следующий год один из важнейших вопросов, требующих эффективного решения.